

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

## GIUNTA PER GLI AFFARI DELLE COMUNITÀ EUROPEE

**SEDUTA CONGIUNTA**

CON LA

XIV Commissione permanente della Camera dei deputati  
(Politiche dell'Unione europea)

---

INDAGINE CONOSCITIVA  
SULLA QUESTIONE DELLA REDAZIONE DELLA CARTA  
DEI DIRITTI FONDAMENTALI DELL'UNIONE EUROPEA

4° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MARTEDÌ 29 FEBBRAIO 2000

---

**Presidenza del presidente della Giunta per gli affari delle Comunità europee**  
**BEDIN**

## INDICE

**Audizione del rappresentante del Parlamento europeo nella Convenzione per la redazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea**

PRESIDENTE:		
- BEDIN (PPI), senatore . . .	Pag. 3, 9, 11 e <i>passim</i>	
BETTAMIO (FI), senatore . . . . .	12	
MELOGRANI FI), deputato . . . . .	9	
RUBERTI (DSU), deputato . . . . .	12	
SQUARCIALUPI (Dem. Sin.-l'Ulivo), senatrice	11	
		PACIOTTI . . . . . Pag. 3, 13

*Interviene, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, l'onorevole Elena Paciotti, rappresentante effettivo del Parlamento europeo nella Convenzione per la redazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.*

*I lavori hanno inizio alle ore 11,40.*

**Audizione dell'onorevole Elena Paciotti, rappresentante effettivo del Parlamento europeo nella Convenzione per la redazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sulla questione della redazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, sospesa nella seduta del 23 febbraio.

Informo la Giunta e la Commissione che, in considerazione della rilevanza dell'argomento, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo in modo da consentire la speciale forma di pubblicità della seduta prevista dal Regolamento e che la Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso.

Poiché non si fanno osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

Ringrazio la rappresentante del Parlamento europeo. In questa nostra indagine conoscitiva abbiamo ritenuto utile mettere insieme tutte le risorse italiane che partecipano alla Convenzione per la redazione della Carta dei diritti dell'Unione europea. Oltre agli esperti che abbiamo già auditi, all'onorevole Napolitano che abbiamo ascoltato la settimana scorsa, e all'onorevole Paciotti, che è membro della Convenzione, avevamo anche previsto un incontro con il professor Flick che però, nel frattempo, ha assunto un altro incarico; ci accorderemo quindi poi con il nuovo rappresentante del Governo.

Cedo a questo punto la parola all'onorevole Paciotti perché ci spieghi che contributi sta portando, personalmente e a nome dell'Unione, in questa Convenzione e quali sono le sue opinioni relativamente alle materie in discussione; dopodiché i commissari interverranno per rivolgerle richieste di chiarimento.

*PACIOTTI.* Grazie a lei, Presidente. Sono onorata di partecipare a questa audizione ed anche molto lieta dell'interesse che il Parlamento italiano continua a dimostrare per questa affascinante impresa che è la redazione di una Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. So che davanti a queste Commissioni sono comparsi illustri costituzionalisti, che hanno indicato i numerosi problemi coinvolti da questa novità

istituzionale. Da parte mia, francamente, penso di poter dare un contributo sotto forma di informazioni, di cronaca di quanto si è fatto sinora.

Devo dire che nutro qualche preoccupazione che mina il grande ottimismo iniziale con cui ho affrontato questo affascinante lavoro. Il mio ottimismo era motivato da questa considerazione: se vi è un coinvolgimento congiunto dei Parlamenti nazionali, del Parlamento europeo, dei Governi degli Stati membri e della Commissione europea nella redazione di una Carta dei diritti fondamentali, questo comunque costituisce una positiva innovazione e certamente un passo avanti nel tentativo di costruire una base comune e più consapevole di diritti e principi fondamentali dell'Unione. Certamente i problemi sono molti, sono complessi, non tutti – penso – sono stati tenuti presenti quando piuttosto inopinatamente il Consiglio europeo di Colonia ha adottato la rilevantissima decisione di dare avvio alla redazione della Carta. Ma tant'è, il processo è stato avviato, la sfida è stata lanciata, occorre accettarla, non farla cadere. E d'altra parte la costruzione dell'Unione europea è un processo senza precedenti e non si può pensare che i modelli preesistenti, gli strumenti noti, ci forniscano già tutte le soluzioni dei problemi che si affrontano. Quindi è possibile, secondo me, procedere per tappe successive.

La redazione e la proclamazione di una Carta dei diritti, ad esempio, di per sé possono influire sulla giurisprudenza della Corte di giustizia per il solo fatto di esistere; contribuiscono poi a definire l'immagine che l'Unione dà di se stessa ai suoi cittadini, agli Stati terzi, in particolare ai paesi candidati. E il fatto di esistere ne consente poi l'inserimento nei Trattati, magari inizialmente come protocollo, così come è avvenuto per la Carta sociale (nella redazione della Carta sociale abbiamo avuto quel processo perché il Regno Unito, a Maastricht, non fu d'accordo per inserirla nei Trattati). Quindi, si tratta di una prospettiva incoraggiante che consente di nutrire l'ambizioso progetto di costruire l'identità dell'Europa come un'unione di popoli e di Stati, consapevolmente fondata non su un'appartenenza etnica, non su un'appartenenza territoriale, né religiosa, ma su valori condivisi. La scelta dell'Unione è quella di stare insieme perché abbiamo valori condivisi, che sono costituiti dal rispetto dei diritti fondamentali delle persone, dal metodo democratico, dai principi dello Stato di diritto.

Devo dire che mi era parsa molto incoraggiante la prima stesura, da parte della Presidenza, di un elenco dei diritti. Certo, può essere insufficiente e manchevole, però il fatto di presentare quell'elenco dei diritti (successivamente è stata presentata una proposta di formulazione dei primi otto articoli della Carta) aveva degli aspetti positivi. Infatti, comportava l'idea della indivisibilità dei diritti fondamentali, perché è vero che la Carta dei diritti, se diviene vincolante, vincola le istituzioni dell'Unione (direttamente il vincolo di questa Carta è per le istituzioni dell'Unione), però questo non significa che debbano essere contenuti, come qualcuno ha detto, soltanto quei diritti fondamentali che sono toccati dalle attuali competenze dell'Unione. Innanzitutto perché in questo caso

bisognerebbe continuamente aggiornare la Carta man mano che le competenze dell'Unione si modificano, ma soprattutto sarebbe parziale il riferimento per la giurisprudenza della Corte. Questo è quanto è già accaduto in passato: nei Trattati c'era solo il principio di concorrenza, e quello valeva per la Corte di giustizia a detrimento di altri principi fondamentali. L'elenco della Presidenza riguardava tutti i diritti, fra cui il diritto alla vita e il divieto della pena di morte. L'Unione europea non ha competenza a stabilire la pena di morte, però il fatto che vi fossero tutti questi diritti fa sì che si riconosca la indivisibilità dei diritti fondamentali, e quindi la completezza del quadro di riferimento. Quando si deve decidere su una questione, si sa che si deve contemperare il diritto di libertà con quello di uguaglianza: non c'è soltanto un diritto da considerare. Oltre a questa importante acquisizione, vi era poi il fatto che la Carta risultava costituita da un unico testo (l'elenco era unico), contenente la enunciazione dei diritti fondamentali vigenti nell'Unione. Questo consente, naturalmente, l'integrazione della Carta nei Trattati e presuppone anche l'idea che la chiarezza e la comprensibilità per tutti i cittadini della Carta che sarà scritta deve coesistere con il rigore di una formulazione giuridica. Infine, quell'elenco comportava anche l'idea che si enunciasse una nuova formulazione dei diritti vigenti, che tenesse conto quindi delle elaborazioni giurisprudenziali della Corte di giustizia e di tutte le fonti indicate dal Consiglio di Colonia. Questo perché anche i diritti fondamentali invecchiano, nel senso che la loro formulazione risente delle situazioni di fatto, delle preoccupazioni che esistevano nel momento in cui la formulazione è stata adottata: ricordo che la Convenzione europea dei diritti dell'uomo è del 1950. Quindi, anche questa formulazione va aggiornata, alla luce dei rischi che mettono in pericolo i medesimi principi e i medesimi diritti. Riscontravo allora questi aspetti positivi; certo, erano immediatamente evidenti anche degli aspetti negativi, uno dei quali era stato subito segnalato dal professor Meyer, il rappresentante della *Bundestag*. Mancava infatti il riferimento al principio di uguaglianza, che non è soltanto il principio di non discriminazione, ma la Presidenza aveva subito preso atto della sua fondatezza.

L'altro aspetto molto problematico riguardava il fatto che davanti all'elenco dei diritti sociali ed economici c'era sempre l'interrogativo: diritto o obiettivo politico? Anche riguardo al diritto alla sicurezza e all'igiene del lavoro ci si domandava: è un diritto o un obiettivo politico? Il che prospettava il declassamento ad un mero obiettivo politico anche di diritti essenziali. Non voglio ora certamente dire alcunché in merito; illustri costituzionalisti hanno già chiarito dinanzi a voi come una Carta non possa essere suddivisa in diritti veri e propri e in programmi politici. Il contenuto della Carta dei diritti va esposto in termini omogenei, poi spetterà alla dottrina ed alla giurisprudenza qualificare la natura degli enunciati e determinare, caso per caso, la loro efficacia concreta. Nessuno dubita che esista il principio di uguaglianza; l'uguaglianza non è un diritto ma è un principio, che poi comporta il diritto ad avere un trattamento uguale in casi uguali.

Questo era il quadro incoraggiante che si prospettava nella seconda riunione della Convenzione, che fu poi la prima vera riunione di contenuto. Sembrava che le questioni aperte fossero quelle riguardanti i diritti sociali, cioè quali dei diritti contenuti nella Carta sociale o nella Carta comunitaria dovessero essere considerati vigenti nell'Unione. La distinzione tra diritti spettanti a tutte le persone e quelli spettanti soltanto ai cittadini – certamente esistono dei diritti di voto e politici che spettano soltanto a questi ultimi – è infatti opinabile. Infine, occorre considerare la materia delicata dei nuovi diritti, in particolare quelli collegati all'informatica, alla bioetica e all'ambiente. Era appunto su questo ultimo terreno che mi accingevo a lavorare ed in merito ho poi presentato alla Presidenza alcune possibili formulazioni del diritto alla riservatezza dei dati e del diritto alla integrità genetica.

In realtà, è accaduto che sono emersi ulteriori problemi, che destano qualche preoccupazione. Innanzi tutto, è accaduto che in tutti questi mesi, da quando le decisioni di Colonia prima e di Tampere poi hanno dato avvio ai lavori della Carta, sia nell'ambito del Parlamento europeo sia, soprattutto, nel corso dei primi lavori della Convenzione, ormai avviati da più di due mesi, la discussione si è attardata prevalentemente su problemi di procedura, sicché non si è andati avanti sul tema fondamentale dei contenuti. Si è avuta quindi una scarsissima conclusione di queste discussioni. È abbastanza inutile, ad esempio, continuare a ribadire, come si è fatto, che non si può redigere una Carta dei diritti se non si hanno garanzie sulla sua efficacia giuridica, perché in effetti queste garanzie non si possono avere prima di intraprendere il lavoro di redazione, in quanto i consigli di Colonia e di Tampere hanno rinviato queste decisioni ad un momento successivo.

È stato molto opportuno, secondo me, da parte della Presidenza della Convenzione coordinare i tempi di redazione della Carta con le scadenze della Conferenza intergovernativa destinata alla riforma dei Trattati; in questo modo, infatti, si favorisce una decisione sull'efficacia giuridica della Carta da parte della Conferenza intergovernativa. Però, una volta adottata questa saggia decisione e una volta accolta l'altra molto saggia decisione della Presidenza di scrivere la Carta come se fosse destinata ad essere giuridicamente vincolante (cioè con un testo che, in ipotesi, possa divenire in ogni momento un testo di legge), se ci si attarda a discutere di temi procedurali non si va oltre sul terreno essenziale, che poi è il compito più urgente e la sede di confronto dei valori comuni.

È perfettamente comprensibile che la mancata definizione dei caratteri della Carta e la stessa ambiguità delle decisioni di Colonia creino perplessità costanti, però, una volta che si è deciso e che si è avviato da più di due mesi, con la partecipazione di tutte le istituzioni interessate, il lavoro della Convenzione, occorre andare avanti; anche perché questa decisione sui tempi comporta che il lavoro di elaborazione si debba concludere entro il giugno 2000, scadenza ormai vicinissima, e poi si debba discutere dei cosiddetti problemi orizzontali, cioè di procedura e di efficacia.

Capisco anche che possano rimanere dei forti interrogativi sul tema della coesistenza tra la Carta dei diritti fondamentali e la Convenzione europea dei diritti dell'uomo e dei connessi problemi di competenza dei giudici, però anche in questo caso è inutile continuare a riproporre in alternativa alla Carta la problematica dell'adesione dell'Unione alla Convenzione europea.

Secondo le mie impressioni su questo tema, che per la verità sono soltanto tali, mi sembra che allo stato l'ipotesi di adesione dell'Unione alla Convenzione europea presenti problemi difficilmente risolvibili; non soltanto quello della personalità giuridica dell'Unione, ma anche quello della necessaria modifica della Convenzione, la quale non prevede la Comunità ma soltanto Stati singoli come aderenti, nonché il problema dei giudici eventualmente designati da una Comunità di cui fanno parte già tanti Stati membri. Insomma, vi è una serie di problemi che non sono facilmente risolvibili. Inoltre, quand'anche se ne prospettasse una soluzione, i tempi per la modifica della Convenzione e la ratifica della stessa sarebbero certamente non preventivabili. Nuovi problemi deriverebbero poi dalla prevista incorporazione nella Carta dei diritti già previsti nella Convenzione, secondo quanto è stato stabilito a Colonia; a questo punto, si prospetterebbe un conflitto tra la Corte di giustizia, interprete della Carta che prevede già quei diritti, e la Corte di Strasburgo, interprete della Convenzione.

Se invece procedessimo soltanto alla redazione della Carta, così come ci è stato detto, e questa diventasse un testo di riferimento per la Corte di giustizia (integrazione dei Trattati, protocolli ed altro), non vi sarebbe un conflitto fra le due Corti ma solo ipotesi, che già ci sono oggi, di possibile divergenza delle giurisprudenze. Oggi accade già che la Corte di giustizia si pronunci su alcuni diritti fondamentali senza che si verifichi alcun conflitto; la diversità di giurisprudenza è in genere un arricchimento: ci sono un condizionamento e un rispetto reciproci e, soprattutto, c'è uno spontaneo coordinamento che non hanno creato finora problemi, ma che comunque potrebbero anche essere regolamentati.

Sicché mi sembra che non si dovrebbe indulgere su questi problemi procedurali e che si dovrebbe procedere oltre nel difficile adempimento del compito che c'è stato affidato a Colonia.

Questo, a mio giudizio, purtroppo non sta avvenendo con la necessaria concentrazione. Nelle due ultime riunioni informali della Convenzione che si sono svolte la scorsa settimana – voi sapete che accanto alle riunioni formali della Convenzione la Presidenza ha deciso, anziché suddividerci in gruppi di lavoro, di tenere delle riunioni plenarie di carattere informale; dopodiché, i risultati di tale attività saranno riportati nella riunione formale della Convenzione – si sarebbero dovuti esaminare i primi otto articoli. Si è appena discusso, senza pervenire ad alcuna conclusione, dei soli primi tre articoli, perché sono stati riproposti problemi di carattere generale e non di specifico contenuto dei diritti. Lord Goldsmith, che è il rappresentante del Governo del Regno Unito, ha riproposto più volte con forza e anche con qualche seguito la sua idea

di una Carta divisa in due parti: una destinata ai cittadini, sintetica e semplificata; una destinata ai giuristi e ai Trattati, tecnicamente precisa, più dettagliata e con tutte le riserve.

Su questo tema ci sono state anche altre variazioni, come l'ipotesi di chi voleva che solo la prima parte fosse vincolante, mentre nell'ipotesi di Lord Goldsmith la prima parte sarebbe un'enunciazione e la seconda parte dettagliata andrebbe inserita nei Trattati; c'era poi chi voleva che solo la prima parte fosse vincolante e la seconda una sorta di commentario, di interpretazione autentica.

Inutilmente è stato fatto presente che nessuna legge, nessuna Costituzione conosciuta è suddivisa in questo modo, che nessun legislatore scrive insieme la legge e la sua interpretazione autentica. Questo tema è stato insistentemente riproposto. Per giunta, sono state avanzate numerose obiezioni e osservazioni critiche sui diversi articoli, motivate dalla diversità della formulazione rispetto al testo originario della Convenzione europea, aspetto che costituisce appunto il compito di chi presiede alla redazione della Carta, perché i tempi sono mutati, si tiene conto dell'evoluzione e dei nuovi rischi.

Queste ripetute obiezioni hanno però indotto il presidente Herzog a proporre, anziché procedere oltre nella formulazione di articoli, che si assumesse come base di lavoro *tout court* il testo della Convenzione europea e si procedesse per emendamenti a questo testo. Mi pare che in questo modo si siano registrati davvero pochi progressi e, invece, qualche regresso rispetto al pur cauto mandato di Colonia. Un'ulteriore preoccupazione deriva dalla scarsa partecipazione a questi lavori di carattere informale, ma che sono fondamentali per la redazione della Carta.

Dico questo solo per attirare l'attenzione sulla necessità di continuare a seguire i lavori dalla Convenzione anche per fornire, nel limite del possibile, degli impulsi o dei suggerimenti.

Per tornare all'iniziale ottimismo, vorrei concludere osservando che se all'esito dei lavori si avrà un accettabile e accettato catalogo dei diritti fondamentali, a me piacerebbe vedervi premesso un preambolo che, anziché indicare cautele (queste norme si applicano soltanto alle istituzioni dell'Unione e non agli Stati) ed essere un'espressione di preoccupazione, contenesse invece il senso del valore dell'Unione europea per i popoli che vi partecipano. Perché questa Unione è garanzia di pace, di democrazia, di Stato di diritto. Territori e popoli che hanno visto per secoli scontrarsi eserciti nemici con gravi lutti (e questo è avvenuto anche per metà del secolo appena passato), oggi si trovano a vivere in pace, non in virtù di un Trattato di pace che può essere revocato in qualsiasi momento, non in virtù di un accordo che può essere rotto, ma in virtù del fatto che sono state costruite delle istituzioni comuni che operano secondo lo strumento del diritto e che impediscono che il conflitto si verifichi. Quindi è stato ottenuto dai cittadini e dai popoli europei qualcosa che possiamo chiamare il diritto alla pace, perché questo sistema è istituzionalizzato.



Credo che un preambolo alla Carta dei diritti che desse il senso del valore dell'Unione potrebbe davvero contribuire a riavvicinare i cittadini europei all'Unione, perché c'è bisogno di costruire in qualche modo un popolo e una cittadinanza europea per poter proseguire oltre anche nel prospettato allargamento ad Est.

PRESIDENTE. Ringrazio molto l'onorevole Paciotti per quella che lei aveva definito una cronaca di lavoro. Ha invece ha espresso soprattutto delle sue valutazioni sui punti essenziali all'attenzione delle nostre Commissioni, cosa dovrebbe essere, cioè, il catalogo dei diritti, come inserirlo nei Trattati e quali forme di «giustiziabilità» dovrebbe poi avere.

Di una cosa certamente il presidente Ruberti, i colleghi ed io siamo convinti: abbiamo dato molto spazio ed attenzione a questa Carta dei diritti perché anche noi la riteniamo un modo per far sì che i cittadini dell'Unione europea diventino tali. Quindi, qualsiasi passo in questa direzione va seguito anche dai Parlamenti. Abbiamo ritenuto che sia già un elemento molto rilevante la composizione di questa Convenzione e vogliamo sfruttare appieno il ruolo dei Parlamenti, quello europeo e anche quelli nazionali.

Lascio ora la parola ai colleghi che vogliono intervenire.

MELOGRANI. Signor Presidente, poiché incontro l'onorevole Paciotti a Bruxelles, in realtà sono già al corrente di molti degli elementi che lei ci ha proposto ed egregiamente illustrato. Posso semplicemente formulare qualche altra osservazione e forse esprimervi il mio modo di considerare l'esperienza che abbiamo maturato a Bruxelles, che poi non è sostanzialmente diverso da quello dell'onorevole Paciotti.

Sono forse meno pessimista di lei, nel senso che la nostra interlocutrice ha iniziato dicendo di essere molto preoccupata per le incertezze, le confusioni e quanto sta accadendo a Bruxelles. Questo è sicuramente vero. Purtroppo, non ero presente l'altra settimana, quando si è svolta l'audizione dell'onorevole Napolitano, che ha puntualizzato – ed è stato ripetuto anche dall'onorevole Paciotti – come già l'atto di nascita di questa Carta, cioè la dichiarazione di Colonia, si presti ad equivoci, non sia chiaro e sufficientemente indicativo.

È vero, siamo in ritardo nel lavoro redazionale compiuto dal Presidium della Convenzione. Questi lavori ci hanno in qualche modo consentito di entrare nella sostanza dei problemi. Per la prima volta questo è accaduto nelle due riunioni informali della scorsa settimana.

Una delle riflessioni dell'onorevole Paciotti, sulla quale già avevo espresso a lei le mie titubanze, riguarda questa suddivisione del documento finale, che la Convenzione dovrà votare e consegnare a chi di dovere, nelle parti A e B, che è sostanzialmente la proposta di Lord Goldsmith.

Mentre l'onorevole Paciotti mi sembra – lo ha dichiarato ancora una volta – decisamente contraria a questa suddivisione, io ho alcuni dubbi sui quali mi piacerebbe sentire il parere di quanti sono presenti oggi. Intanto, i

dubbi li hanno un pò tutti, anche a Bruxelles, perché, se non sbaglio, il presidente Herzog mi è sembrato sostanzialmente favorevole all'introduzione di una parte B, mentre altre persone a lui vicine hanno detto che questa parte B non sarà mai accettata da nessun Governo, sarà accettato nel Trattato soltanto quanto contenuto nella parte A, mentre chissà che fine farà la parte B.

Se interpreto bene quanto ha proposto Lord Goldsmith relativamente alla suddivisione in parte A e in parte B, quest'ultima, più che una parte interpretativa delle dichiarazioni essenziali e dirette al vasto pubblico contenute nella parte A, dovrebbe soprattutto indicare le fonti. Voglio fare un esempio. Finalmente, entrando nella sostanza di qualcosa, la scorsa settimana a Bruxelles abbiamo discusso del genoma umano. Dal testo presentatoci dal Presidium potevano ingenerarsi degli equivoci sul fatto che l'intervento sul genoma dei discendenti fosse in qualche modo vietato, mentre invece era ammesso l'intervento terapeutico in generale. Ora, bisognerebbe essere chiari e dire che l'intervento sui discendenti, specie se minori, deve essere consentito e lo stesso vale per le persone inabili indipendentemente dalla loro minore età, tra l'altro perché ciò è consentito dalla Convenzione di Oviedo. L'onorevole Paciotti a Bruxelles – mi corregga se sbaglio – ha detto che a suo parere era implicito che i minori e gli inabili siano compresi. Ci sono però dei dubbi.

Se facciamo una dichiarazione sintetica, sarebbe troppo lungo prevedere simili casi, anche se la stessa onorevole Paciotti ha detto che articoli lunghi sono contenuti nelle costituzioni di Spagna, di Grecia e di altri paesi, per cui potrebbe decidersi di stilare una dichiarazione lunga. Mi chiedo, invece, se non si possa giungere a un compromesso cercando di introdurre una parte B che sia illustrativa, che rimandi alle varie fonti che sono state indicate fin dall'inizio come fonti di questa Carta dei diritti fondamentali, per consentire viceversa una parte A estremamente sintetica, che possa essere letta e rapidamente capita anche dai cittadini europei che non sono esperti di diritto.

In questi termini accetterei una separazione della Carta in due parti: ripeto, una parte A estremamente sintetica e una parte B che, invece, indichi le fonti alle quali fare riferimento. Per esempio, sul genoma umano la Convenzione di Oviedo è assolutamente condivisibile, non è il caso di riportarla per intero nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, si può tranquillamente fare un rinvio.

Sono d'accordo anche sul preambolo proposto dall'onorevole Paciotti – che ovviamente sarà scritto alla fine – in cui dovrà essere inserito qualcosa di storico, se così si può dire, su cosa è stata l'Unione europea e sui valori che vuole affermare, tra i quali comprendere anche il diritto alla pace. A tale riguardo, credo che non possiamo separare il diritto alla pace dal diritto – o per lo meno dall'incoraggiamento che deve essere dato anche da questa Carta europea – allo sviluppo. Non credo che l'Europa e altre parti del mondo oggi aspirino alla pace perché esistono organizzazioni come l'ONU o l'Unione europea: credo che tale aspirazione sia stata determinata, viceversa, dallo sviluppo economico.

Su questo aspetto potrei intrattenermi a lungo, ma non è il caso di farlo, tuttavia la fine della civiltà agricola è la fine della civiltà della guerra. La civiltà tecnologica non vuole guerre: le farà contro coloro che ancora appartengono alla civiltà agricola qualora costoro creino dei problemi, come del resto è già accaduto; la farà fare alle tecnologie, non la farà più fare agli uomini ovvero agli uomini solo in quanto sussidio della tecnologia. Mentre nella civiltà agricola uno degli ideali umani era quello del guerriero, del combattente, il personaggio che sta diventando espressione della nuova civiltà tecnologica è l'obiettore di coscienza. E infatti qualcuno ha detto che dovremmo introdurre il diritto all'obiezione di coscienza. In altre parole, oggi l'idea della guerra ci ripugna ma soltanto perché stiamo passando da una civiltà all'altra. C'è chi l'aveva già capito agli inizi di questo secolo e aveva creduto - Dio mio, un pò imprudentemente - di annunciare che era nata un'era della pace; si permetteva di farlo nel 1910, quando eravamo alla vigilia di due grandi guerre mondiali che, tra l'altro, avrebbero scompaginato proprio l'Europa. Oggi però è grazie allo sviluppo che abbiamo la pace e, quindi, penso che dovremmo cercare di porre attenzione affinché questa Carta, nei limiti in cui una Carta dei diritti fondamentali può farlo, indichi favorevolmente una propensione allo sviluppo economico, che è la condizione di questa pace.

Forse ci sarebbero altre osservazioni da fare, ma per il momento mi limito a queste.

PRESIDENTE. Ringrazio il collega Melograni anche per il significativo contributo di tipo culturale che ha offerto ai nostri lavori.

SQUARCIALUPI. Signor Presidente, innanzi tutto desidero ringraziare l'onorevole Paciotti perché ha fatto un'esposizione con quella che per me in questo momento è la virtù maggiore, la comprensibilità, tanto utile a chi come me è profano in certe materie e non ha potuto, inoltre, seguire tutte le audizioni che sono state fatte fino ad oggi.

Una domanda alla quale gradirei avere una risposta riguarda l'efficacia giuridica; in secondo luogo vorrei conoscere quali sono le prospettive sanzionatorie di questa Carta, se si è già discusso di quali misure applicare o quali esperienze seguire.

Anch'io sono molto favorevole al contenuto di quella che, secondo me, sarebbe un'ottima introduzione alla Carta e sono rimasta ovviamente favorevolmente colpita da quello che ha detto l'onorevole Paciotti circa l'istituzionalizzazione del diritto alla pace. Ora, poichè l'Unione europea si appresta ad avere un primo contatto con le azioni militari, soprattutto con le azioni Petersberg, vale a dire quelle con scopi umanitari, mi chiedo: arriverete ad un diritto all'ingerenza (che poi in molti casi dovrebbe essere un dovere all'ingerenza) nei confronti di Stati in cui i diritti (uno o più) vengono violati, come abbiamo visto in luoghi in cui l'Europa è intervenuta e in altri in cui non è intervenuta (in Cecenia, per esempio)?

Per quanto riguarda la competizione (vale a dire sentenze diverse che potrebbero creare dei dubbi, uno smarrimento, poca fiducia nei cittadini) che si apre o si aprirà tra la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e la Corte europea, da una lato, e la futura Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, dall'altro, pur accettando le spiegazioni dell'onorevole Paciotti, che tutto sommato ritiene non dovrebbe esserci concorrenza, qualora questa si verifici mi domando come potrà essere affrontata in modo pratico (ad esempio, con consultazioni o con qualche articolo che possa più chiaramente indicare i casi in cui si applicherà la Convenzione europea o la Carta europea, tenendo naturalmente conto anche della validità geografica della Carta stessa). Mi chiedo anche come si potranno superare situazioni poco piacevoli che secondo me - e non solo secondo me - potremo incontrare quando la Carta dei diritti fondamentali sarà pienamente operativa.

RUBERTI. Vorrei fare una riflessione a proposito della proposta, ancora in fase di discussione, relativa alla divisione tra parte A e parte B. A me personalmente la divisione non convince molto, non solo per la questione dei precedenti, vale a dire che è nella tradizione di tutte le carte e di tutte le costituzioni essere formate da una sola parte, ma anche perché l'esempio del genoma riguarda una situazione evolutiva. Esistono infatti dei campi decisamente in fase evolutiva, come certamente è il caso del possibile intervento nella vicenda così complicata del genoma, con tutte le relative implicazioni sotto il profilo dei diritti.

Siamo in una fase dinamica e allora il rischio è che la parte B sia destinata a fotografare il momento contingente in cui si assume una decisione; come tale, questo momento finisce per introdurre quella transitorietà che è propria di tutte le cose umane, ma che si dovrebbe tendere a ridurre al minimo in una Carta dei diritti. Se qualcosa non è esprimibile in modo semplice e chiaro, ciò è dovuto alla complessità del problema che evidentemente è in fase evolutiva. Soprattutto su queste nuove tematiche sarei prudente, perché si corre il rischio di dare un carattere contingente alla Carta. Laddove si sta vivendo una fase dinamica, non si può che prenderne atto; dopodiché nessuno impedisce di prevedere una evoluzione nel corso della quale si procederà inevitabilmente a modifiche successive con cui spostare la frontiera tra ciò che non si accetta e ciò che viene condiviso.

Dobbiamo essere consapevoli di questo aspetto, perché siamo in una fase di evoluzione sia nel campo del genoma che per quanto riguarda le informazioni. Vorrei allora segnalare questo contributo relativo ad un aspetto intrinseco alla materia. Non so se in altri campi in cui viceversa vi sono una tradizione e una consapevolezza maggiormente radicati, questa divisione tra parte A e parte B sia possibile definirla concretamente come necessaria.

BETTAMIO. Ho esitato a rivolgere domande, perché non so se potrò ascoltare la relativa risposta, dovendo essere contemporaneamente

presente anche in un'altra Commissione. Vorrei però collegarmi ugualmente a quanto dichiarato dal presidente Ruberti e dal penultimo oratore sul problema della individuazione dei diritti fondamentali, che sono l'espressione e lo specchio di una società nel momento in cui questi stessi diritti si affermano. La storia di una società è sempre in evoluzione e quindi l'individuazione dei diritti è un esercizio dinamico.

Mi trova pertanto d'accordo il concetto di transitorietà espresso dal presidente Ruberti. Ricordo che anche l'audizione del presidente Rodotà aveva sottolineato l'anacronismo che si avverte nel momento in cui si scorre la storia a ritroso e si esaminano i diritti fondamentali di trent'anni fa. Oggi siamo di fronte a un'altra società e a un altro momento storico, quindi ad altri problemi. In questo senso, stiamo cercando di definire i nuovi diritti che possano tutelare il nuovo tipo di persone che vivono nella nostra società. Dobbiamo allora fare i conti con la transitorietà.

Per quanto concerne invece il passaggio dell'onorevole Paciotti relativo alla personalità giuridica dell'Unione europea, vorrei alcune precisazioni in merito, perché in effetti si tratta di un problema che può sorgere nel momento in cui la stessa Unione si trovi a negoziare con altre istituzioni internazionali. Sappiamo che l'Unione europea in altri contesti siede con personalità giuridica implicita. Mi domando se non sia il caso di affrontare più direttamente questo problema, anche se non so se sia più opportuno farlo a livello di Consiglio europeo o di singoli Stati. Non so quale sia il terreno più adatto per affrontare la questione, ma è necessario risolverla. Il mondo è ormai diviso in comunità regionali e il problema della personalità giuridica dell'Unione europea prima o poi si porrà.

*PACIOTTI.* La questione della personalità giuridica dell'Unione europea è stata posta dalla Corte di giustizia allorché ci si è chiesti se avrebbe potuto l'Unione medesima aderire alla Convenzione europea. Ci si è chiesti cioè se vi fosse la personalità giuridica per poter sottoscrivere questa Carta.

Meno rilevante è il problema per quanto concerne la possibilità di concludere Trattati con altri soggetti internazionali. Questa possibilità, infatti, è stata introdotta dal Trattato di Amsterdam che in questo modo ha riconosciuto implicitamente la personalità giuridica dell'Unione. Oggi si potrebbe ritenere che le modifiche approvate con il Trattato di Amsterdam già consentano di considerare esistente questa personalità giuridica per quanto riguarda i rapporti con Stati terzi e organizzazioni internazionali terze. Ma certamente il problema dovrà essere posto in sede di Conferenza intergovernativa che dovrà occuparsi delle modifiche dei Trattati, così da valutare la possibilità di attribuire esplicitamente la personalità giuridica all'Unione, se ciò dovesse ritenersi utile al fine di sgombrare il campo da possibili incertezze, anche nella prospettiva della sottoscrizione di convenzioni e trattati. Ripeto però che la questione della sottoscrizione della Convenzione europea ha già fatto prospettare questo problema, che invece non è rilevante sotto il profilo della partecipazione a trattative internazionali, giacché la Commissione europea o la Presidenza

del Consiglio che dovessero partecipare a tali trattative verrebbero già riconosciute come rappresentanti dell'Unione europea; non c'è quindi un'urgenza a risolvere questo problema in altre sedi. Tuttavia, esso è già stato prospettato anche per quanto concerne la sottoscrizione di convenzioni ed è possibile che venga discusso nella Conferenza Intergovernativa che ha avuto inizio.

Per quanto riguarda la Convenzione europea, ripeto che non sono esperta di questa materia e quindi enuncio semplicemente le mie impressioni. Se lasciamo le cose come stanno, redigendo però una Carta dei diritti fondamentali scritta e quindi resa visibile, non modifichiamo l'attuale situazione: abbiamo semplicemente qualcosa in più, qualcosa di più preciso, più chiaro e più evidente rispetto a ciò che è già disponibile. L'articolo 6 del Trattato dell'Unione contiene il richiamo ai diritti fondamentali, alla Convenzione europea sui diritti dell'uomo. Di conseguenza, la Corte di giustizia, competente per il rispetto dei Trattati e per gli atti dell'Unione nonché delle istituzioni, decide se, per ipotesi, questi diritti sono stati violati. I singoli si possono rivolgere alla Corte di Strasburgo in base agli atti – che possono essere compiuti anche in adempimento o in relazione all'applicazione del diritto comunitario – degli Stati.

Tale ipotesi di diversità di giurisprudenza già esiste, tanto che le Corti stanno risolvendo il problema: la Corte di Giustizia, infatti, si adegua agli orientamenti espressi dalla Corte di Strasburgo. Tale comportamento continuerà; da parte nostra, si può procedere anche alla previsione di una forma di ricorso pregiudiziale o altro affinché si realizzi l'adeguamento e il rispetto degli orientamenti della Corte di Strasburgo da parte delle Corti di giustizia, così come avviene da parte delle Corti costituzionali degli Stati membri.

Sdrammatizzerei, insomma, il problema della concorrenza e del conflitto che può invece sorgere esclusivamente se, accanto alla Carta dei diritti che contiene la Convenzione, ci sarà anche l'adesione diretta alla Convenzione. Allora, sì, che creeremmo dei problemi; altrimenti, non mi sembra che esistano né che siano così difficili da affrontare.

Sono molto lieta del fatto che quanto ho accennato rispetto ad una mia idea – per il momento soltanto mia – di un possibile preambolo che parli dei valori dell'Unione (in questa ipotesi intravedo l'idea della pace), vi siano state positive reazioni e proposte aggiuntive che personalmente condivido. Magari la discussione potesse svolgersi su questo terreno, quello cioè di cercare radici e valori comuni, individuando il modo di inserirli nel testo. Dico questo perché vi è, invece, il problema della suddivisione in due diversi punti della Carta, inopinatamente proposta e da nessun altro sollevata se non dal rappresentante del Regno Unito – credo – in relazione alla diversa prassi giuridica di quel paese, che non ha le nostre stesse tradizioni. Tutte le nostre Costituzioni e leggi europee sono fatte da un testo che cerca di essere il più chiaro e completo possibile. Nel Regno Unito, invece, hanno esperienze di evoluzione giurisprudenziale, da un lato, e di legislazione per principi, dall'altro. È

quindi possibile che tale questione abbia spinto ad avanzare una proposta che, a mio avviso, non è davvero al momento condivisibile, non fosse altro perché finirebbe per paralizzare la prospettiva dell'attribuzione all'atto di efficacia giuridica attraverso il suo inserimento in un protocollo o in un trattato. Quale delle due parti dovrebbe essere inserita (e quale è l'effetto di questa possibile contraddizione tra le due parti): l'enunciazione di carattere generale o, invece, l'enunciazione limitativa e contingente? Questo costituirebbe davvero un ulteriore ostacolo: fino ad ora, infatti, l'operazione fin qui svolta, cercando anche di coordinare i tempi di redazione della Carta con quelli della Conferenza intergovernativa, ha avuto lo scopo di predisporre un testo che potesse essere accettato dalla stessa Conferenza intergovernativa. È già difficile redigere una Carta; se tentassimo di redigerne due finiremmo per mancare l'obiettivo che ci siamo preposti; finiremmo per creare addirittura un problema imprevisto ed imprevedibile, che impedirà certamente di dare efficacia giuridica all'atto stesso. Non escludo inoltre che questa sia una delle preoccupazioni che ha mosso tali critiche. Siamo di fronte ad un Regno Unito che non aderisce all'euro, a quanto stabilito dal Trattato di Schengen, alla Carta sociale. È difficile tentare di costruire oggi una Unione, basandoci sui ritmi di questo Stato così diffidente nei confronti della costruzione dell'Unione. Eviterei quindi di creare ulteriori problemi.

Il professor Melograni accennava alla questione della bioetica, dei minori e dei disabili, non menzionati in una formulazione da me ipotizzata: quando si parla di consenso informato – questa era la formula che cercavo di introdurre – ci si riferisce ovviamente al consenso informato delle persone che possono darlo. Nella nostra tradizione giuridica è del tutto ovvio che il consenso informato non è degli incapaci, perché non possono darlo. Ciò è implicito nella stessa formula. Allo stesso modo in genere opera il legislatore: cerca di scegliere formule, allo stesso momento comprensibili e tali da contenere un rigore giuridico da non consentire delle ambiguità. Se sussiste il sospetto delle ambiguità, non si procede a formulare una norma aggiuntiva alla precedente; si chiarisce quella già esistente nel momento in cui la si fa. In tal modo procedono tutti i legislatori noti.

Vi sono ovviamente problemi nuovi più difficili da risolvere: a causa della minore esperienza di cui disponiamo è più difficile infatti individuarne una redazione adeguata. Il problema posto da Lord Goldsmith è stato proprio in relazione ai diritti più tradizionali, contenuti nell'articolo 6 della Convenzione (l'originario articolo 2 della Carta ipotizzata inizialmente): i diritti cioè che riguardavano la libertà personale rispetto alle iniziative penali. Su questo egli ha riportato degli esempi. Si è riferito insomma a qualcosa che di più tradizionale non si poteva immaginare.

Ecco che, allora, si vede come non sia un problema legato alla difficoltà di affrontare nuovi territori ma si tratti proprio di un'idea di Carta diversa. Se, però, di fronte a formule quali «...nessuno può essere imprigionato se non nei casi previsti dalla legge...», si obietta che allora

la legge potrebbe dire che «chi ha i capelli rossi può essere imprigionato», questo è un modo di ragionare inaccettabile, che evoca l'idea che si prospettino delle difficoltà maggiori di quelle realmente esistenti oppure che si parta da un punto di vista di una tradizione assai diversa. Noi, infatti, non ci poniamo questo tipo di problemi: al momento della redazione della Convenzione nessuno si è sognato di immaginare che sorgessero questo tipo di problemi che, al contrario, il rappresentante britannico sollevava.

Credo che questo sia uno di quegli elementi che hanno sollevato le mie attuali preoccupazioni rispetto ad un atteggiamento – che mantengo – di grande favore. Certo, bisognerà garantire l'efficacia giuridica – tenterò di rispondere alla questione posta dalla senatrice Squarcialupi – ma la situazione di ciò che oggi si può fare è molto chiara: bisogna redigere la Carta dei diritti perché questo è stato il nostro mandato; il Consiglio si è riservato di attribuire ad essa efficacia giuridica attraverso il suo inserimento nei Trattati. Questa è d'altronde la procedura affinché nell'Unione un testo acquisti efficacia vincolante. Aspettiamo quindi – sperando che ciò avvenga – l'esito della Conferenza intergovernativa. Non spetta a noi, alla Convenzione, pertanto, risolvere il problema e non è neppure utile continuare a parlarne nell'ambito della Convenzione. È evidente che le soluzioni sono queste, se si tratterà solamente di una proclamazione, e se così resterà, sarà certamente un parziale fallimento, che però io non considero così grave: una proclamazione ha comunque una influenza culturale sulla giurisprudenza, pronta per essere inserita nei Trattati alla prima occasione, se non lo si riesce a fare oggi.

Quindi, senza disperarmi, mantengo un atteggiamento positivo e favorevole. Quando si parla di diritti fondamentali, si parla semplicemente di annullamento degli atti contrari a questi diritti. Non vi è il problema di prevedere sanzioni.

Per quel che riguarda le azioni umanitarie e il diritto di ingerenza, credo che di questo proprio non si parlerà affatto. Noi abbiamo il compito di scrivere i diritti vigenti, quelli già riconosciuti sostanzialmente, ricavabili dagli strumenti esistenti, e il diritto di ingerenza non è questione che si possa considerare oggi già condivisa, è una questione tutta da discutere, tutta da affrontare e credo proprio che non troverà posto. Tra l'altro, il diritto di ingerenza riguarda Stati terzi, non riguarda i diritti vigenti all'interno dell'Unione e perciò credo che non sarà oggetto di elaborazione. È già tanto difficile riuscire ad andare avanti nell'elaborazione dei diritti più tradizionali che si possano immaginare, dalla vita, alla libertà, all'uguaglianza, ai diritti processuali, che credo proprio che questo terreno non sarà affrontato.

L'efficacia giuridica, invece, sarà possibile non appena noi avremo un testo condiviso di quelli che sono i diritti oggi riconosciuti, e riconosciuti non solo perché sono scritti nella Convenzione, non solo perché sono scritti nei Trattati, ma perché sono scritti nelle tradizioni comuni degli Stati membri e perché sono scritti nelle numerose Convenzioni che tutti gli Stati membri hanno sottoscritto e ratificato, il



che vuol dire che li riconoscono. Se riusciamo a scrivere questo, credo che sarà comunque un passo avanti; potrà essere poi integrato nei Trattati, e questa è la speranza: avere dei Trattati divisi in due parti, la prima delle quali comprenda i diritti fondamentali. Questa è la speranza che molti di noi nutrono.

Viceversa, potrà essere un protocollo allegato, come è stata la vicenda della Carta sociale, che è stata varata come un protocollo allegato e poi è diventata parte dei Trattati. Questo io mi auguro, ma temo che la problematica sollevata, relativa alla suddivisione, alla citazione delle fonti, eccetera, che è estranea alla tradizione costituzionale dei nostri Stati, crei soltanto ulteriori difficoltà, ritardi e incomprensioni.

PRESIDENTE. Ringrazio l'onorevole Paciotti per la puntualità con cui ha risposto alle questioni sollevate; credo che possa essere utile alla sua attività anche quanto stamattina ha ascoltato. Il lavoro delle nostre Commissioni continuerà e ne terremo informata anche l'onorevole Paciotti.

Dichiaro conclusa l'audizione e rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

*I lavori terminano alle ore 12,40.*

---

SERVIZIO DEI RAPPORTI CON GLI ORGANISMI COMUNITARI ED INTERNAZIONALI

*Il Consigliere parlamentare dell'Ufficio dei rapporti con gli organismi comunitari*

DOTT. MARCO D'AGOSTINI





